Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/11274

08. 07. 98

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Winfried Pinger, Anneliese Augustin, Jochen Feilcke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Roland Kohn, Dr. Helmut Haussmann, Dr. Irmgard Schwaetzer und der Fraktion der F.D.P.
— Drucksache 13/11184 —

Verschuldung der Entwicklungsländer

Die ab Anfang der 80er Jahre rasch angewachsene Auslandsverschuldung vieler Entwicklungsländer bleibt eine der großen wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen. Dennoch ist die Verschuldungskrise heute kein generelles Problem mehr. Eine große Anzahl ehemals hochverschuldeter Entwicklungsländer hat inzwischen ihre Schuldenprobleme unter Kontrolle bzw. scheint sie bereits dauerhaft gelöst zu haben. Durch wirksame internationale Zusammenarbeit von Gläubiger- und Schuldnerländern, internationalen Organisationen und Banken konnte verhindert werden, daß sich die Schuldenprobleme einzelner Länder zu einer Krise des internationalen Finanzsystems ausweiteten.

Verschuldung an sich ist kein Makel. Jeder aufstrebende Unternehmer wird die Entwicklung seines Unternehmens nicht ohne Kreditaufnahmen allein aus seinen Ersparnissen finanzieren. In gleicher Weise sind Entwicklungsländer auf den Zustrom ausländischen Kapitals angewiesen. Auch Auslandsverschuldung ist daher ein normaler und sinnvoller ökonomischer Vorgang. Dies setzt jedoch voraus, daß mit diesem Geld Investitionen oder andere, die Produktivität steigernde Ausgaben finanziert werden, die später direkt oder mittelbar den entsprechenden Auslandsschuldendienst erwirtschaften können.

Die Erfahrungen in der bisherigen Strukturanpassungspolitik haben deutlich gemacht, daß ein dauerhaftes Wachstum bei wirtschaftlicher und finanzieller Stabilität nur auf der Grundlage von marktorientierter Politik und Eigenanstrengungen der Schuldnerländer erreicht werden kann. Schuldenerleichterungen ohne durchgreifende Reformprozesse in der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Entwicklungsländer bilden keine Grundlage für eine dauerhafte Lösung der Fianzprobleme der verschuldeten Länder.

Die gravierenden Verschuldungsprobleme haben heute weiterhin vor allem zwei Gruppen von Ländern:

– Etwas mehr als die Hälfte aller Entwicklungsländerschulden entfällt auf jene Länder mittleren Einkommens, überwiegend in Lateinamerika, die vorwiegend gegenüber Geschäftsbanken verschuldet sind.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 7. Juli 1998 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

– Insbesondere gegenüber öffentlichen Gläubigern sind die sog. Niedrig-Einkommensländer verschuldet, überwiegend in Subsahara Afrika. Trotz verschiedener bilateraler und multilateraler Maßnahmen zur Lösung dieses Problems bleibt deren Lage nach wie vor schwierig.

1. Nach welchen Grundsätzen und mit welchem Instrumentarium trägt sie zur Erleichterung der Schuldenlast der Entwicklungsländer bei?

Die Verschuldungslage der Entwicklungsländer hat sich in den letzten Jahren differenziert entwickelt. Eine Reihe von Ländern, vor allen Dingen in Lateinamerika, haben Fortschritte bei der Lösung ihrer Verschuldungsprobleme erzielt. In anderen Ländern, vor allem in Ost- und Südostasien, sind neue Probleme aufgetreten. Die Lage der armen Länder, insbesondere in Subsahara Afrika, gibt nach wie vor Anlaß zur Besorgnis.

Die Schuldenstrategie der Bundesregierung ruht auf drei Säulen:

- Wirtschaftsreform bzw. Strukturanpassungen in den Entwicklungsländern,
- Förderung des Welthandels durch den Abbau von Handelsschranken insbesondere durch die Industrieländer sowie
- Fortsetzung des einzelfallbezogenen, die individuelle Situation eines jeden Landes reflektierenden Ansatzes von Schuldenerleichterungen bzw. Schuldenerlassen durch die Gläubiger.

Zur Unterstützung der hochverschuldeten Entwicklungsländer wurde in den letzten Jahren ein umfangreicher Maßnahmenkatalog entwickelt. Mit diesen Maßnahmen ist ein ausreichendes Instrumentarium geschaffen worden, um auf die Verschuldungsprobleme der Entwicklungsländer flexibel und umfassend zu reagieren. Insbesondere für hochverschuldete arme Länder ist mit der HIPC-Schuldeninitiative (HIPC = Highly Indebted Poor Countries = hochverschuldete arme Länder), die einen Erlaß von bis zu 80 % für bilaterale Handelsforderungen vorsieht, ein Instrument entwickelt worden, das alle Elemente für eine Lösung der Schuldenprobleme der ärmsten Länder einschließlich ehrgeiziger und nachhaltiger wirtschaftspolitischer Reformen in den Schuldnerländern selbst enthält.

2. Welche Maßnahmen zur Schuldenerleichterung der ärmsten Länder hat die Bundesregierung bisher ergriffen, und in welcher Höhe sind dabei Schulden erlassen worden?

Die Bundesrepublik Deutschland setzt sich nachdrücklich für die Unterstützung hochverschuldeter armer Länder ein und hat bereits einen erheblichen Beitrag zur Reduzierung der Schuldenlast erbracht.

- Gegenüber den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) und weiteren besonders armen Ländern Afrikas hat Deutschland den Erlaß von Forderungen aus der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in einem Umfang von über 9 Mrd. DM ausgesprochen bzw. beschlossen. Seit 1978 erhalten die LDC

deutsche Entwicklungshilfeleistungen ausschließlich auf Zuschußbasis.

– Darüber hinaus hat Deutschland im Rahmen multilateraler Umschuldungsvereinbarungen gegenüber Entwicklungsländern auf Forderungen aus Handelsgeschäften in einer Gesamthöhe von mehr als 3 Mrd. DM verzichtet.

Deutschland hat an der Konzeption und Weiterentwicklung der von Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF) initiierten und vom Pariser Club unterstützten HIPC-Schuldeninitiative von Anbeginn an aktiv mitgewirkt. Im Rahmen der Initiative ist Deutschland bereit, bis zu 80 % seiner Forderungen gegenüber Ländern zu erlassen, die sich für die Initiative qualifizieren. Darüber hinaus hat sich Deutschland, gemeinsam mit den übrigen Gläubigern, im Sonderfall Mosambik bereit erklärt, einen zusätzlichen Beitrag über den Schuldenerlaß von 80 % hinaus zu leisten.

3. Für welche Länder sind weitere Schuldenerleichterungsmaßnahmen bei Forderungen aus der finanziellen Zusammenarbeit geplant?

Schuldenerleichterungen bei der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) werden stets nur auf Antrag des Entwicklungslandes geprüft und beschlossen. Bei der FZ können die Schuldenerleichterungen in unterschiedlicher Weise gewährt werden.

Zwischen drei Arten von Schuldenerleichterungen ist zu unterscheiden:

– Erlaß von FZ-Schulden der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs):

  Seit 1978 sind bisher 36 LDCs und anderen armen Entwicklungsländern FZ-Forderungen in Höhe von rd. 9,1 Mrd. DM erlassen bzw. (für Myanmar) der Erlaß in Aussicht gestellt worden.

– Umschuldungen im Rahmen des Pariser Clubs:

  Bei Umschuldungsvereinbarungen im Pariser Club werden regelmäßig neben den verbürgten Handelsforderungen auch Forderungen aus der FZ mit umgeschuldet. Die Umschuldungskonditionen für die FZ sehen eine langfristige Streckung der Rückzahlungsfristen vor. Entsprechend der für das Umschuldungsland geltenden Umstände werden für die Rückzahlung der umzuschuldenden FZ Laufzeiten von 20 bis 40 Jahren mit 10 bis 16 Freijahren zugrunde gelegt. Als bilateraler Umschuldungszins wird stets der ursprüngliche durchschnittliche Vergabezinssatz vereinbart.

– FZ-Schuldenumwandlungen zugunsten von Vorhaben des Umweltschutzes, der Armutsbekämpfung oder der Bildungsförderung:

  Dazu wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

4. In welcher Weise wird nach dem Erlaß von Schulden bei der finanziellen Zusammenarbeit mit den ärmsten Ländern bei Neuzusagen verfahren?

Nach dem bilateral ausgesprochenen Erlaß der FZ-Schulden werden den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) die Neuzusagen ausschließlich als nicht rückzahlbare Zuschüsse gewährt, insgesamt bisher über 12,5 Mrd. DM.

5. Welche Kriterien werden für Schuldenumwandlungen zugrunde gelegt?

Die Modalitäten der Bundesregierung für FZ-Schuldenumwandlungen zugunsten von Vorhaben des Umweltschutzes, der Armutsbekämpfung oder der Bildungsförderung sehen folgende Kriterien vor:

Der Forderungsverzicht kommt nur für Länder in Betracht, die ein Pro-Kopf-Einkommen bis zu 3 115 US-$ 1996 aufweisen – die Zugangsgrenze wird jährlich an die Weltbank-Definition für Länder niedrigen mittleren Einkommens angepaßt – und vom Pariser Club in einer Umschuldungsvereinbarung die sog. „Swap-Option" erhalten haben.

Neben diesen Bedingungen sind Schuldenumwandlungen von der vertragsgemäßen Erfüllung bestehender Umschuldungsabkommen durch die Schuldnerländer abhängig.

6. In welcher Höhe sind solche Schuldenumwandlungen vereinbart worden?

Die Beträge sind in nachfolgender Tabelle aufgeführt:

	Umwandlungszusage (in Mio. DM)
Bolivien	138,3
Côte d'Ivoire	15,0
Ecuador	21,06
Honduras	5,0
Jordanien	119,5
Kamerun	20,0
Republik Kongo	15,0
Nicaragua	49,21
Peru	80,0
Philippinen	12,78
Vietnam	40,0
Summe	515,85

7. In welcher Höhe sind Handelsforderungen seitens der Bundesregierung erlassen worden, und welche Länder sind hiervon betroffen?

Die Bundesregierung hat bisher Erlasse auf Handelsforderungen in einer Gesamthöhe von rd. 3,6 Mrd. DM gegenüber Entwicklungsländern ausgesprochen. Betroffen davon sind Ägypten,

Algerien, Äthiopien, Benin, Bolivien, Elfenbeinküste, Guinea-Bissau, Guinea Conakry, Guyana, Honduras, Jemen, DR Kongo (Zaire), Madagaskar, Mauretanien, Mosambik, Nicaragua, Sambia, Sierra Leone, Tansania, Togo, Tschad, Uganda, Vietnam, Zentralafrikanische Republik.

8. Welche verbesserten Umschuldungskonditionen hat die sog. HIPC-Initiative (HIPC: „Highly indebted poor countries") erbracht?

Die HIPC-Schuldeninitiative baut auf dem bestehenden Instrumentarium auf. Sie sieht für eine begrenzte Anzahl von Ländern, deren Schuldenlast selbst bei völliger Ausschöpfung des bestehenden Entlastungsinstrumentariums ein tragbares Niveau überschreitet, erstmals Schuldenerleichterungen auch bei den Verbindlichkeiten gegenüber multilateralen Gläubigern (Weltbank, IWF, Regionale Entwicklungsbanken) vor. Im Kontext dieser Initiative wurde im Pariser Club im November 1996 beschlossen, die maximale Erlaßquote für Handelsforderungen bei diesen Ländern auf bis zu 80 % anzuheben. Die bisher geltenden 1994 beschlossenen „Neapel-Konditionen" sehen nur einen Erlaß von 67 % vor. Die Bundesregierung war schon bei der Diskussion der „Neapel-Konditionen" bereit gewesen, in einigen Sonderfällen einen Erlaß von bis zu 80 % für Handelsforderungen zu gewähren; dieser Vorschlag war damals im Gläubigerkreis noch nicht konsensfähig.

9. Wie steht die Bundesregierung zu den Reduzierungsmöglichkeiten der Schulden bei multilateralen Institutionen?

Im Rahmen der HIPC-Schuldeninitiative ist vorgesehen, daß die multilateralen Gläubiger, vor allem Weltbank und IWF, zusätzliche Mittel zur Finanzierung des Schuldendienstes bereitstellen. Diese Mittel sollen im wesentlichen auf Zuschußbasis gewährt werden, um die Schuldenlast zu reduzieren. Die dazu benötigten Mittel sollen vor allem durch die multilateralen Gläubiger selbst, z. B. aus erwirtschafteten Überschüssen, aufgebracht werden. Die Bundesregierung unterstützt die im Rahmen der HIPC-Schuldeninitiative entwickelten Ansätze zur Reduzierung der multilateralen Verschuldung. Wichtig ist dabei, daß die HIPC-Schuldeninitiative die finanzielle Integrität der Internationalen Finanzinstitutionen nicht beeinträchtigt. Die ärmsten Länder werden auch weiterhin auf finanzielle Unterstützung durch die Internationale Gemeinschaft angewiesen sein. Weltbank, regionale Entwicklungsbanken und IWF tragen wesentlich zu dieser Unterstützung bei. Der Schutz der finanziellen Integrität dieser Institutionen ist daher auch wichtig, um ihre Fähigkeit zur weiteren finanziellen Unterstützung der ärmsten Länder nicht zu beeinträchtigen. Die Bundesregierung wendet sich energisch gegen Konzepte, die diese finanzielle Integrität und damit letztlich die Leistungsfähigkeit der Internationalen Finanzinstitutionen gefährden.

10. Für welche Länder sind im Rahmen der HIPC-Initiative Schuldenerleichterungen bereits beschlossen oder in Vorbereitung?

11. In welcher Höhe sind diese Schuldenerleichterungen vorgesehen?

Im Rahmen der HIPC-Initiative sind bisher für sechs Länder Schuldenerleichterungen mit einem Umfang von knapp 3 Mrd. US-$ (auf Barwertbasis) beschlossen worden.

	Höhe der Schuldenentlastung (Barwert, in Mrd. US-$)	Höhe der nominalen Schuldenentlastung (in Mrd. US-$)
Uganda	0,35	0,65
Bolivien	0,45	0,60
Burkina Faso	0,12	0,20
Guyana	0,25	0,50
Elfenbeinküste	0,35	0,80
Mosambik	1,44	2,90
Gesamt	2,95	5,65

Für zwei weitere Länder (Guinea-Bissau, Mali) sind vorläufige Entscheidungsvorschläge vorgelegt worden. Bei Benin und Senegal kamen die Analysen zum Schluß, daß der Schuldenstand auch ohne zusätzliche Schuldenerleichterungsmaßnahmen im Rahmen der HIPC-Initiative ein tragfähiges Niveau nicht übersteigt. Nach Aussagen von Weltbank und IWF könnten sich noch eine Reihe anderer Länder für die HIPC-Initiative qualifizieren.

Die oben genannten Zahlen geben jedoch das Ausmaß der tatsächlich gewährten Schuldenerleichterungen nur zu einem Bruchteil wieder. So ergibt sich für Mosambik eine Absenkung des Schuldenstandes von 5,6 Mrd. US-$ (für 1996) auf rd. 1,1 Mrd. US-$ (Zielwert), für Elfenbeinküste von 14,7 Mrd. US-$ (1996) auf 7,5 Mrd. US-$ (Zielwert) (Zahlen jeweils auf Barwertbasis). Grund dafür ist, daß die in der Tabelle genannten Zahlen nur Schuldenerlaßmaßnahmen umfassen, die unter der HIPC-Initiative zusätzlich anfallen. Dies führt zu einer Unterzeichnung des Beitrags vor allem der bilateralen Gläubiger, da in o. g. Zahlen nur der mit der Anhebung der Erlaßquote von 67 % auf 80 % verbundene zusätzliche Beitrag enthalten ist, was rund ein Sechstel des Gesamtbeitrags der bilateralen Gläubiger zur Schuldenentlastung des jeweiligen Landes entspricht.

12. Nach welchem Schema wird die HIPC-Schuldeninitiative vollzogen und welche zeitlichen Abläufe sind hierbei vorgesehen?

Um sich für zusätzliche Schuldenerleichterungsmaßnahmen unter der HIPC-Initiative zu qualifizieren, müssen die in Frage kommenden Länder laut Weltbank/IWF-Konzept grundsätzlich die erfolgreiche Umsetzung von IWF-Anpassungsprogrammen über einen Zeitraum von mindestens sechs Jahren vorweisen:

– Drei Jahre bis zum Entscheidungszeitpunkt (Decision point), indem aufgrund o. g. Indikatoren und der Schuldentragfähig-

keitsanalyse von Weltbank und IWF entschieden wird, ob das Land zugangsberechtigt ist, d. h. zusätzliche Hilfen benötigt. Auch der Umfang der zusätzlichen Schuldenerleichterungen wird zu diesem Zeitpunkt (vorläufig) entschieden.

- Anschließend weitere drei Jahre erfolgreiches IWF-Anpassungsprogramm bis zum Vollendungszeitpunkt (Completion point), in dem bei den zugangsberechtigten Ländern
  - geprüft wird, ob die Schuldenerleichterungsmaßnahmen der HIPC-Initiative im Licht aktueller Entwicklungen angepaßt werden müssen,
  - diese zusätzlichen Maßnahmen wirksam werden.

Durch diese Fristen soll sichergestellt werden, daß die Schuldnerländer ausreichend Zeit haben, um die notwendigen Wirtschaftsreformen umzusetzen, ohne die eine dauerhafte Lösung des Verschuldungsproblems nicht möglich ist. Fast in allen bisher entschiedenen Länderfällen ist die zweite Phase allerdings drastisch verkürzt worden – in den meisten Fällen von drei Jahren auf ein Jahr.

Bereits während dieser beiden Phasen können die betroffenen Schuldnerländer jedoch mit erheblichen Schuldenerleichterungen rechnen. In der ersten Phase steht dem Land die Möglichkeit offen, im Pariser Club eine Umschuldung mit einem Schuldenerlaß in Höhe von 67 % der in dieser Periode fälligen Forderungen zu erhalten; in der zweiten Phase, d. h. noch vor dem Vollendungszeitpunkt, ist eine Umschuldung mit einem 80 %-Erlaß vorgesehen. In dieser Interimsphase sind zudem zusätzliche finanzielle Hilfen durch die Internationalen Finanzinstitutionen möglich. Da darüber hinaus die nach dem Erlaß noch verbleibenden Restverbindlichkeiten gegenüber den bilateralen Gläubigern des Pariser Clubs nur über einen sehr langen Zeitraum (23 Jahre mit 6 Freijahren) zurückgezahlt werden müssen, wird bereits zu einem frühen Zeitpunkt der tatsächlich zu leistende Schuldendienst auf einen Bruchteil der ursprünglich fälligen Forderungen reduziert.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333